



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

LUIS OTÁVIO CAVALCANTE BORBA

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: um estudo acerca da possibilidade de
acumulação de dois cargos públicos com o exercício do mandato eletivo de
vereador**

Recife

2024

LUIS OTÁVIO CAVALCANTE BORBA

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: um estudo acerca da possibilidade de
acumulação de dois cargos públicos juntamente com o exercício do mandato
de vereador**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para a obtenção do título
de bacharel(a) em Direito.

Área de Concentração: Direito
Administrativo, Direito Constitucional

Orientador(a): Prof. Dr. Marcos Antônio
Rios da Nóbrega

Recife

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Borba, Luis Otávio Cavalcante.

Acumulação de cargos públicos: um estudo acerca da possibilidade de
acumulação de dois cargos públicos juntamente com o exercício do mandato de
vereador / Luis Otávio Cavalcante Borba. - Recife, 2024.

56 p.

Orientador(a): Marcos Antônio Rios da Nóbrega

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Nóbrega, Marcos
Antônio Rios da. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

LUIS OTÁVIO CAVALCANTE BORBA

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: um estudo acerca da possibilidade de
acumulação de dois cargos públicos juntamente com o exercício do mandato
de vereador**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para a obtenção do título
de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 21 / 10 / 2024 .

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profaº. Dra. Larissa Medeiros Santos (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Joaquim Lustosa Filho (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

A acumulação de cargos públicos é tema central deste trabalho, que investiga a possibilidade de acumulação de dois cargos públicos concomitantemente ao exercício do mandato de vereador em conformidade com a Constituição Federal de 1988. O estudo, de natureza analítica e descritiva, utiliza uma abordagem dogmático-jurídica para examinar a evolução histórica da vedação à acumulação de cargos, as exceções previstas constitucionalmente e a interpretação jurisprudencial sobre a matéria. Os resultados indicam que, apesar das limitações constitucionais impostas, há espaço para discussões sobre a viabilidade da tripla acumulação, desde que respeitados os requisitos constitucionais. A pesquisa conclui que, embora a tripla acumulação de cargos seja um tema controverso, sua análise aprofundada pode contribuir para o aprimoramento da democracia e da Administração Pública, conferindo, também, maior segurança jurídica para os servidores públicos que desejem candidatar-se ao cargo de vereador.

Palavras-chave: acumulação de cargos; mandato eletivo; servidores públicos; Direito Administrativo; Direito Constitucional; Constituição Federal.

ABSTRACT

The accumulation of public offices is the central theme of this work, which investigates the possibility of holding two public offices simultaneously with the exercise of a councilor's mandate in accordance with the 1988 Federal Constitution. This analytical and descriptive study adopts a dogmatic-legal approach to examine the historical evolution of the prohibition on holding multiple offices, the constitutionally provided exceptions, and the jurisprudential interpretation of the matter. The findings indicate that, despite the constitutional limitations imposed, there is room for discussions regarding the feasibility of triple accumulation, provided that constitutional requirements are met. The research concludes that, although the triple accumulation of offices is a controversial topic, its in-depth analysis may contribute to the enhancement of democracy and Public Administration, also providing greater legal security for public servants who wish to run for a councilor position.

Keywords: accumulation of offices; elective mandate; public servants; Administrative Law; Constitutional Law; Federal Constitution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF Constituição Federal

CLT Consolidação das Leis do Trabalho

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

TCU Tribunal de Contas da União

TSE Tribunal Superior Eleitoral

MPF Ministério Público Federal

RO Recurso Ordinário

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA VEDAÇÃO À ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS	11
3	AGENTES PÚBLICOS	14
3.1	Servidores Públicos	15
3.2	Agentes Políticos	16
3.3	Cargo Público	18
3.4	Emprego Público	18
3.5	Função Pública	20
4	ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	22
4.1	Requisitos e situações impeditivas da acumulação	22
4.2	Acumulação e o teto remuneratório constitucional	24
4.3	Hipóteses de acumulação de cargos previstos da Constituição de 1988	25
4.3.1	Acumulação de dois cargos de professor	26
4.3.2	Acumulação de um cargo de professor com outro técnico ou científico	29
4.3.3	Acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas	31
4.3.4	Acumulação dos cargos de juiz e membro do Ministério Público com o magistério	31
4.3.5	Acumulação de cargos pelos militares estaduais	32
4.4	A questão da acumulação não remunerada	33
5	A ACUMULAÇÃO DE UM CARGO PÚBLICO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO DE VEREADOR	36
6	DA ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS COM O EXERCÍCIO DO MANDATO DE VEREADOR	40
6.1	Posicionamentos em contrário	42
6.2	Análise dos aspectos relevantes para a acumulação de cargos	43
6.2.1	Da distinção entre cargo público e cargo eletivo e do alcance do art. 37, inciso XVI, da CF	43
6.2.2	Da inexistência de limitação de vínculos no art. 38, inciso III	48
6.3	Mudança de posicionamento	48
6.4	A importância da demonstração da compatibilidade de horários	50
7	CONCLUSÃO	51
	REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece, como regra, a vedação à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções na Administração Pública. Fundada, entre outros, nos Princípios da Legalidade, Moralidade e Eficiência, a referida proibição também cumpre o papel de proteger o servidor da sobrecarga de trabalho e de prevenir possíveis abusos no acesso aos cargos públicos (CARVALHO FILHO, 2020).

Contudo, levando em consideração fatores específicos de certas categorias, o art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal (CF) criou exceções à regra, permitindo que alguns grupos de profissionais pudessem ocupar dois cargos, empregos ou funções simultaneamente, desde que respeitada a compatibilidade de horários. Complementando as exceções previstas constitucionalmente, os art. 95, P.U., I e art. 128. §5º, II, d, ambos da CF, facultaram aos magistrados e aos membros do Ministério Público, respectivamente, a acumulação de seus misteres com o magistério (BALTAR NETO e TORRES, 2020).

Por fim, o art. 38 da atual Carta Magna previu a hipótese objeto de estudo deste trabalho: a possibilidade de o servidor público no exercício do mandato eletivo de vereador poder exercer a vereança juntamente com o cargo público que ocupa.

Ocorre que a interpretação combinada dos artigos 37 e 38 da Constituição sugere a possibilidade de que um servidor ocupante de 2 cargos públicos acumuláveis com esteio no art. 37 possa, simultaneamente, exercer o mandato eletivo de vereador com base no art. 38 sem prejuízo da remuneração de quaisquer dos cargos (MAZZUOLI e ALVES, 2017).

Por outro lado, a Constituição estabelece como regra o impedimento da acumulação de dois cargos públicos. Além disso, não há um comando explícito que trate da possibilidade de acumulação de três vínculos públicos simultaneamente e sem perda de remuneração. Essa falta de previsão específica gera incertezas sobre a viabilidade da tripla acumulação. (PARANÁ, 2007).

A importância do problema reside, no grande número de vereadores existente no Brasil, o qual, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, totalizou 58.208 parlamentares municipais nas eleições de 2020 (BRASIL, 2020).

Por outro lado, é corriqueiro que professores e profissionais da saúde se candidatem a cargos públicos no legislativo municipal. Em 2020, as estatísticas do TSE apontaram que 22.637 candidatos a vereador declararam ser professores e 8.229 candidatos declararam ser enfermeiros ou técnicos de enfermagem. Somadas, apenas essas categorias representaram 5,96% do total de candidatos ao Legislativo Municipal daquele ano (BRASIL, 2020).

Assim, o grande número de vereadores eleitos a cada pleito somado à participação relevante de candidatos cujos cargos públicos são acumuláveis faz assomar a importância de solucionar eventual controvérsia sobre a possibilidade de exercício concomitante de todos os cargos (MINAS GERAIS, 2017).

Á vista disso e levando em conta a parca produção acadêmica sobre o tema, o presente trabalho busca lançar luz sobre a seguinte situação-problema: é possível que um servidor que já possua dois vínculos públicos acumuláveis entre si possa, simultaneamente, exercer o mandato eletivo de vereador?

Portanto, o trabalho consiste em analisar a possibilidade de acumulação de dois cargos, empregos ou funções com o exercício simultâneo do mandato de vereador à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Para o estudo proposto, será feita uma contextualização histórica da acumulação de cargos; o estudo pormenorizado de como a matéria é regulada pela atual Constituição de 1988; a conceituação de servidores, agentes políticos, cargos públicos e eletivos e, por fim, o estudo aprofundado dos fatores relevantes na análise da licitude da citada acumulação.

Esta monografia, dessarte, foi elaborada por meio de pesquisa descritiva e dedutiva, lançando mão do método dogmático-jurídico. Foram consultadas fontes primárias, tais como legislação e jurisprudência, e fontes secundárias, como livros, artigos e bancos de dados disponibilizados na internet (LAMY, 2011; LAKATOS, 2010). As informações nela constantes, foram extraídas através de análise bibliográfica e pesquisa jurisprudencial nos sítios eletrônicos das cortes superiores, dos tribunais de contas e procuradorias estaduais, sendo expostas de maneira crítica com base na Constituição e nas disposições infraconstitucionais acerca da matéria.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA VEDAÇÃO À ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

A proibição da acumulação de cargos públicos é recorrente nas constituições brasileiras. Desde o início, houve uma preocupação com essa questão, motivada por razões variáveis ao longo do tempo. Embora a Carta outorgada em 1824 não tenha abordado explicitamente o tema, o Decreto Regencial de 1822 tratou da proibição do exercício simultâneo de mais de um cargo, visando evitar prejuízos à Administração Pública (MEIRELLES, 2016, p. 551).

Já a Constituição de 1891, a primeira do período republicano, previu expressamente a vedação ao acúmulo de cargos. Em seus artigos 73 e 79 estipulou-se que os cargos públicos civis ou militares não poderiam ser acumulados e que um cidadão investido em funções de um dos três poderes federais não poderia exercer as de outro. Veja-se os citados artigos:

Art 73 - Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.

Art. 79 – O cidadão investido em funções de qualquer dos três Poderes federais não poderá exercer as de outro (BRASIL, 1891).

O *telos* da norma constitucional proibitiva é vedar que, em face do acúmulo de cargos, o servidor não execute a contento suas funções, comprometendo a efetivação do princípio da eficiência administrativa e conseqüentemente, abalando o interesse e o serviço público (CANOTILHO, LEONCY, et al., 2013, p. 871)

Já havia, contudo, discussões acerca da importância de certas categorias excepcionarem a regra. Ruy Barbosa, à época, argumentou em favor da possibilidade de acumulação de um cargo de professor com um técnico-científico nos seguintes termos:

Suponhamos a coexistência de um curso de bacteriologia e um instituto consagrado às investigações deste ramo de estudos. Seria acaso mais proveitoso à sociedade, nesses dois serviços, distribuí-los entre um prático sem teoria e um teorista sem prática, do que reuni-los num Pasteur, num Koch, ou num Oswaldo Cruz, ou num Carlos Chagas? (NELSON e NELSON, 2017)

Assim, já à época, a necessidade de reunir conhecimentos teóricos e práticos no mesmo profissional demandavam uma flexibilização da regra.

A Constituição de 1934, apesar de proibir a acumulação como regra, introduziu no ordenamento, por meio de seu artigo 172, algumas exceções:

Art 172 - É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

§ 1º - Excetuam-se os cargos do magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço. (BRASIL, 1934)

Interessa observar que não foi estabelecido um número máximo de cargos acumuláveis. O texto limitou-se a exigir a compatibilidade de horários e da natureza dos cargos acumulados.

Além disso, a Constituição de 1934 estabeleceu regras específicas para magistrados, bem como para chefes do Ministério Público da União e dos Estados.

Art 65 - Os Juízes, ainda que em disponibilidade, não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo judiciário e de todas as vantagens correspondentes.

Art 97 - Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo.

Por sua vez, a Constituição de 1937, outorgada durante o governo de Getúlio Vargas, proibiu expressamente a acumulação de cargos públicos remunerados, sem exceções, seguindo a mesma sistemática da Constituição de 1891 (FERREIRA e SILVA, 2016).

A Constituição de 1946, por outro lado, voltou a prever exceções à proibição de acumulação. Além disso, repetiu os requisitos da compatibilidade de horários e a natureza dos cargos, inovando ao exigir que houvesse correlação entre as matérias dos cargos. Ela também limitou a acumulação a dois cargos públicos. Ainda, em 1966, com a Emenda de nº 20, a Carta passou a prever a possibilidade de acumulação de dois cargos de médico.

A Constituição de 1967, no período militar, manteve a proibição e os mesmos requisitos para a acumulação. Manteve-se a exceção para dois cargos privativos de médico e a extensão da proibição de acúmulo aos empregos e funções públicas de quase todas as entidades da administração indireta.

Art. 97 – É vedada a acumulação remunerada, exceto:

I – a de Juiz e um cargo de Professor;

II – a de dois cargos de Professor;

III – a de um cargo de Professor com outro técnico ou científico;

IV – a de dois cargos privativos de Médico.

§1º – Em qualquer dos casos, a acumulação somente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§2º – A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

§3º – A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializado.

Em resumo, a evolução do instituto foi marcada por constantes alterações, ora proibindo completamente, ora permitindo de modo excepcional, mas sempre se tratando de matéria eminentemente constitucional (FERREIRA e SILVA, 2016).

A seguir, serão estudados em maior profundidade diversos conceitos importantes para o deslinde da questão em torno da acumulação tripla.

3 AGENTES PÚBLICOS

Até a Constituição de 1967, a expressão consagrada para se referir aos profissionais que prestavam serviços, com vínculo laboral, à Administração Pública era “funcionários públicos”. Assim, os artigos 95 a 106 dessa Constituição compunham uma seção específica intitulada “Dos Funcionários Públicos”.

A Constituição de 1988, no entanto, abandonou por completo essa expressão, passando a chamar esses profissionais de “servidores públicos”. Ocorre que, em seu texto original, o alcance da nova expressão era variável; ora em sentido amplo, significando todos aqueles que prestavam serviço profissionalmente à Administração Direta e Indireta, indiscriminadamente; ora em sentido estrito, excluindo os profissionais que prestavam serviço às entidades da Administração Indireta de direito privado, como no caso da redação original do caput do art. 41 “São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público” (RIGOLIN, 1989).

Ademais, em paralelo ao conceito de servidor público, a Constituição faz referência outras categorias que prestam serviços ao Estado, mas que mantêm com este vínculo de natureza diferente do dos servidores, como é o caso dos agentes políticos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público (CUNHA JÚNIOR, 2024, p. 273).

Assim, surgiu a necessidade de cunhar uma expressão que denominasse tanto os servidores públicos em sentido amplo quanto quaisquer outras pessoas que prestassem serviços ao Estado sem vínculo laboral. Atualmente, essa expressão é “agente público” (DI PIETRO, 2022, p. 1280).

Desse modo, denominam-se agentes públicos todas as pessoas físicas que exercem uma função pública, independentemente de seu caráter jurídico ou político, de sua duração permanente ou temporária ou de ela ser remunerada ou não. Por conseguinte, as funções públicas exercidas pelos agentes públicos englobam uma grande variedade de categorias e vínculos jurídicos (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1088).

Logo, a categoria dos agentes públicos é a mais ampla e genérica possível, abrangendo: a) agentes políticos; b) ocupantes de cargos em comissão; c) contratados

temporários; d) agentes militares; e) servidores públicos estatutários; f) empregados públicos; g) particulares em colaboração com a Administração (também chamados agentes honoríficos).

Diante da multiplicidade de categorias de agentes públicos, importa discutir especificamente acerca dos servidores públicos em geral e dos agentes políticos, o que será feito nos tópicos seguintes.

3.1. Servidores Públicos

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, servidores públicos, em sentido amplo, são “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (2022, p. 1279).

Em sede de comentário à citada definição, pode-se apontar o uso inadequado da expressão “vínculo empregatício”, a qual remete à relação de emprego regulada pela Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (LEITE, 2023).

Já José dos Santos Carvalho Filho, após repudiar denominações como “agentes administrativos” e “funcionários públicos”, afirma que “O certo é que tais agentes se vinculam ao Estado por uma relação permanente de trabalho e recebem, a cada período de trabalho, a sua correspondente remuneração” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1093).

A partir das supracitadas definições, pode-se sintetizar o conceito de servidores públicos como as pessoas físicas vinculadas ao Estado que desempenham função pública de forma não eventual mediante remuneração.

Tal definição ressalta a natureza de pessoa física do servidor, a existência de vínculo laboral com o Estado, o desempenho da função pública, o caráter não eventual da prestação e a contraprestação remuneratória efetuada pelo Estado.

A ampla maioria da doutrina afirma que são servidores públicos os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários. Registre-se, contudo, a opinião em contrário do professor José dos Santos Carvalho Filho, para

quem o conceito de servidor público não alcança os empregados públicos vinculados às entidades da administração indireta (CARVALHO FILHO, 2020).

Os servidores públicos estatutários são aqueles submetidos ao regime dito estatutário, estabelecido em lei por cada ente federativo. Assim, eventuais modificações do regime são feitas unilateralmente por meio de lei, mas sempre respeitando os direitos adquiridos pelo servidor. Por via de consequência, não há possibilidade de modificação das normas que regulam a relação do servidor estatutário com a Administração por meio de simples negociação, ainda que haja concordância das partes, pois as modificações só podem ser efetivadas por lei (MAZZA, 2023).

Os empregados públicos, tal qual os servidores estatutários, são selecionados por meio de concurso, possuindo vinculação contratual com a Administração regida pela Consolidação das Leis do Trabalho. Embora estejam sob a égide da CLT, existem diversas derrogações previstas na Constituição, notadamente aquelas relativas a requisitos para investidura, acumulação de cargos, limite de vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Carta (OLIVEIRA, 2021, p. 1261). O tema será melhor discutido no tópico referente ao emprego público.

Por derradeiro, há os contratados para exercer funções em caráter temporário, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação por meio de lei, conforme art. 37, inciso IX, da CF. A relação desses servidores com a Administração é, portanto, de natureza contratual. O instrumento firmado é verdadeiro contrato administrativo de caráter funcional, o que o distingue dos contratos administrativos em geral. Isso porque a citada espécie de contrato administrativo expressa um vínculo de trabalho subordinado entre o servidor e a Administração (CUNHA JÚNIOR, 2014, p. 276).

3.2. Agentes Políticos

A abrangência do conceito de agentes políticos não é uníssona na doutrina, notadamente, com relação à inclusão ou não de magistrados e membros do Ministério Público nessa categoria.

A doutrina de Hely Lopes Meirelles preconiza que os agentes políticos constituem uma categoria própria de agentes públicos. Para o autor, todos os cargos

vitalícios são ocupados por agentes políticos, abarcando, portanto, magistrados e membros do *Parquet*. São também políticos os cargos em comissão de ministro de Estado e de secretário estadual e municipal (MEIRELLES, 2016, 517).

Alexandre Mazza, perfilando-se à doutrina majoritária de juristas como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello e José dos Santos Carvalho Filho, afirma que os agentes políticos são aqueles que exercem função pública de alta direção do Estado. São, portanto, os membros de Poder que ocupam a cúpula diretiva estatal. Tais agentes ingressam, via de regra, por meio de eleições, desempenhando mandatos fixos. Incluem-se nessa categoria os parlamentares de todas as esferas de governo, bem como o Presidente da República, governadores, prefeitos, e seus respectivos vices, os ministros de Estado e secretários estaduais e municipais (MAZZA, 2023).

Rechaçando o entendimento mais abrangente segundo o qual magistrados e membros do Ministério Público são agentes políticos, Mazza ensina que os ocupantes dessas carreiras possuem regime jurídico absolutamente distinto daquele aplicável aos agentes políticos tradicionais, como Presidente da República e parlamentares em geral (MAZZA, 2023).

Nesse diapasão, destaca-se que juízes, procuradores e promotores ingressam nos quadros por meio de concurso público, não têm mandatos fixos, sua vinculação com o Estado é técnico-profissional, não integram o governo e, por conseguinte, não participam da formulação de políticas públicas.

A despeito da balizada posição majoritária da doutrina, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que “os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica” (BRASIL, 2002).

Não obstante o peso da doutrina de Hely Lopes Meirelles e do respeito que se deve ter às decisões do STF, este estudante se alinha ao entendimento majoritário da doutrina. Entende, por conseguinte, que agentes políticos são apenas aqueles responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado, o que inclui os chefes do executivo, seus auxiliares diretos (ministros e secretários) e parlamentares nas três esferas de governo. Será esse, portanto, o sentido dado à expressão doravante.

3.3. Cargo Público

De acordo com o art. 3º da Lei Federal nº 8.112/1990, cargo público “é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (BRASIL, 1990).

A doutrina, no entanto, critica a definição legal afirmando que cargo público não é um conjunto, mas sim uma unidade, uma célula, um local que integra a estrutura da Administração Direta, das autarquias e das fundações de direito público. Ele é ocupado pelo servidor público e tem funções específicas e remuneração previstas em lei ou em diploma equivalente (CARVALHO FILHO, 2020).

Portanto, o cargo público vincula-se à estruturação da Administração e à distribuição de competências. Essa distribuição ocorre em três níveis: pessoas jurídicas (União, Estados e Municípios), órgãos (Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e servidores públicos. Os servidores, por sua vez, ocupam cargos ou empregos ou exercem função (DI PIETRO, 2017, p. 1295).

Desse modo, as competências insculpidas na Constituição para os entes federativos são distribuídas pela lei entre os órgãos públicos. Esses últimos dispõem de cargos que, criados por lei, encerram determinado conjunto de atribuições.

3.4. Emprego Público

Quanto ao emprego público, ele constitui, também, uma unidade de atribuições, porém com a particularidade de se inserir em entidades públicas de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado) (SPITZCOVSKY, 2019, p. 699).

A marca distintiva do emprego público em contraponto ao cargo público refere-se à natureza do vínculo estabelecido entre o servidor e a entidade para a qual trabalha: no emprego público, o vínculo é contratual, regido pela CLT; no cargo público, o vínculo é estatutário, regido pelo estatuto dos servidores da entidade.

O ingresso nos empregos públicos, tal qual nos cargos, é realizado por meio de concurso público, a vinculação que se estabelece com o Estado é de natureza contratual e regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Por isso, são conhecidos como “celetistas”.

Destaque-se que a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 conferiu nova redação ao art. 39 da Constituição Federal, permitindo ao legislador escolher entre os regimes de estatutário ou celetista, independentemente da natureza jurídica da entidade. Em suma, a referida emenda aboliu o regime jurídico único vigente até então.

Contudo, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.135-4, o STF suspendeu a nova redação do dispositivo, restabelecendo o regime jurídico único para contratação para pessoas jurídicas de direito público.

O regime de emprego público é menos protetivo do que o estatutário e destina-se primordialmente à contratação para pessoas jurídicas de direito privado da Administração indireta: empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas de direito privado e consórcios privados (MAZZA, 2023).

A menor proteção se consubstancia mormente pela ausência de estabilidade dos empregados públicos. A estabilidade garante a permanência do servidor no serviço público uma vez preenchidos os requisitos exigidos pela Constituição Federal. Interessa repisar que a garantia se resume à permanência no serviço público e não no cargo, de modo que, extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, conforme estampado no art. 41, § 3º, da CF.

Não obstante a atual ausência de estabilidade do empregado público, o Tribunal Superior do Trabalho editou a Súmula 390 cuja redação é a seguinte:

390. Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável (Conversão das Orientações Jurisprudenciais 229 e 265 da SDI-1 e da Orientação Jurisprudencial 22 da SDI-2. Res. 129/2005, DJ 20.04.2005).

I — O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988 (ex-OJ 265 da SDI-1. Inserida em 27.09.2002 e ex-OJ 22 da SDI-2. Inserida em 20.09.2000).

II — Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988 (ex-OJ 229. Inserida em 20.06.2001)

Com a Súmula, o TST reconheceu que os empregados públicos contratados por meio de concurso para a Administração Direta e Indireta de direito público até a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998 adquiriram direito à estabilidade.

O reconhecimento se deu em função da redação original do caput do art. 41 da CF, que assim versava: “São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público”.

A partir do referido comando constitucional, o TST entendeu que o Constituinte Original referiu-se aos servidores estatutários e aos eventuais empregados públicos concursados vinculados à Administração Direta, autárquica e fundacional.

3.5. Função Pública

Antes da Constituição de 1988, as funções públicas eram de dois tipos:

- aquelas de chefia, direção e assessoramento incumbidas a servidores (ou funcionários públicos, como eram chamados à época) para organizar os órgãos e entidades, garantindo assim seu bom funcionamento.
- as funções exercidas pelos chamados servidores extranumerários, interinos, temporários e que compunham um quadro de funções paralelo ao quadro de cargos. Essas funções geralmente possuíam a mesma denominação, remuneração e atribuições dos cargos que lhes correspondiam, contudo eram de livre provimento e exoneração, não conferindo estabilidade a seus ocupantes. Maria Sylvia Zanella explica que tais serviam aos propósitos de apadrinhamento, contornando a exigência constitucional de concurso público para a investidura (DI PIETRO, 2022).

Ainda em relação à segunda acepção de função pública, já na década de 60 do século passado, a Emenda Constitucional nº 1/69, reformou o artigo 106 da Constituição de 1967 com o objetivo de restringir a existência desse quadro paralelo de funções, prevendo regime especial apenas para a admissão em serviços de caráter temporário e contratação para funções de natureza técnica especializada (OLIVEIRA, 2021, p. 1260).

A Constituição de 1988 restringiu ainda mais a possibilidade de existência de quadros permanentes de funções na medida em que exigiu regime jurídico único para seus servidores e previu a possibilidade de contratação por tempo determinado apenas para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Nesses casos, os contratados exercerão funções, porém, nem ocuparão cargos nem integrarão um quadro permanente paralelo ao dos cargos públicos (OLIVEIRA, 2021, p. 1260).

Portanto, em conformidade com a Constituição de 1988, as funções públicas são de dois tipos: 1) as chamadas funções de confiança, de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; 2) as funções exercidas por pessoal contratado temporariamente com base no artigo 37, IX, da CF, para as quais não se exige concurso público, tendo em vista que a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do certame.

Em razão da citada polissemia, a doutrina discorre sobre a falta de clareza e de rigor técnico do Constituinte e do legislador ordinário no uso do termo função (CARVALHO FILHO, 2020).

Portanto, há de se pontuar que

“a discussão quanto aos dois tipos de função atualmente existentes é de fundamental importância, porque há uma série de normas constitucionais que, ao fazerem referência a cargo, emprego ou função, estão se referindo às funções de confiança e não à função temporária exercida com base no artigo 37, IX. Qualquer outra interpretação seria inaceitável, por não se compatibilizar com a transitoriedade e excepcionalidade dessas contratações.” (Di PIETRO, 2022)

4 ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após a restauração do regime democrático, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 37, XVI, mantendo a tradição estabelecida por suas predecessoras, proíbe a acumulação de cargos públicos como regra e excepciona a vedação para alguns casos.

Art. 37. [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Ante o atual regramento, far-se-á um estudo pormenorizado dos incisos transcritos acima quanto aos requisitos para a acumulação, situações impeditivas específicas, relação com outros comandos constitucionais e hipóteses de acumulação previstas expressamente.

4.1. Requisitos e situações impeditivas da acumulação

Primeiramente, é notável que, ao contrário da Constituição anterior (1967), a Carta atual dispense a necessidade de correlacionar as atribuições dos cargos acumulados, estipulando como requisito unicamente a compatibilidade de horários (DI PIETRO, 2015).

Assim, o único requisito expressamente previsto na Constituição de 1988 é a compatibilidade de horários entre os cargos. Sem a verificação desta condição, não poderá ocorrer a acumulação, ainda que se trate dos cargos arrolados nos incisos do art. 37, inciso XVI, da CF (CARVALHO FILHO, 2014)

Ocorre que o texto constitucional não definiu o exato sentido do que se entendia por compatibilidade de horários. Do mesmo modo, a Lei Federal nº 8.112/1990, não cuidou, em seu art. 118, de definir o preciso alcance da expressão.

Em face da ausência de definição e dos interesses naturalmente envolvidos, instalou-se uma controvérsia em torno da expressão. Para alguns, a compatibilidade de horários se limitaria à literalidade da expressão, isto é, à não sobreposição de horários entre os cargos.

Já uma acepção mais balizada adotou como critério não só a ausência de sobreposição de horários, mas também outros dados fáticos do caso concreto que permitissem garantir que um vínculo não interfira negativamente no outro. Assim, dados do caso concreto, como distância entre os locais de trabalho e tempo de deslocamento necessário passaram a ser considerados na aferição da compatibilidade de horários (FERREIRA e CORRÊA DA SILVA, 2016)

Por fim, surgiu o entendimento baseado em critérios de higidez física e mental do servidor tendente a impor um limite de carga horária semanal a partir do qual haveria presunção de incompatibilidade de horários. Essa corrente foi adotada pela AGU no Parecer GQ nº 145/98, o qual foi aprovado pela Presidência da República nos moldes do art. 40, §1º da Lei Complementar nº 73 de 1993, adquirindo efeito vinculante para todo o Poder Executivo Federal (BRASIL, 1998).

O citado parecer vigeu por mais de 20 anos limitando a carga horária resultante da acumulação de cargos públicos a 60 horas semanais. Foi revogado somente em 2019, a partir de novo entendimento exarado pela AGU por meio do Parecer nº AM-04/19. A revogação se deu após diversas decisões judiciais - inclusive do STF, por meio do Tema 1081, com repercussão geral - considerarem ilegítima a limitação de carga horária imposta pelo Parecer GQ nº 145/98.

Ante o novo regramento no executivo federal, estabeleceu-se que a compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos. O ato deve se dar por meio de decisão fundamentada da autoridade competente. Também não pode haver sobreposição de horários nem prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos vínculos públicos (NELSON e NELSON, 2017).

Ademais, existem cargos que podem ser submetidos ao regime de dedicação exclusiva. Ainda que não haja unanimidade nas cortes judiciais, existem decisões considerando a acumulação ilegal quando um dos cargos é de dedicação exclusiva:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE CONSIDEROU ILEGAL APOSENTADORIA E DETERMINOU A RESTITUIÇÃO DE VALORES. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS DE PROFESSOR. AUSÊNCIA DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. UTILIZAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PARA OBTENÇÃO DE VANTAGENS EM DUPLICIDADE (ARTS. 62 E 193 DA LEI N. 8.112/90). MÁ-FÉ NÃO CONFIGURADA. DESNECESSIDADE DE RESTITUIÇÃO DOS VALORES PERCEBIDOS. INOCORRÊNCIA DE DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E AO DIREITO ADQUIRIDO. 1. A compatibilidade de horários é requisito indispensável para o reconhecimento da licitude da acumulação de cargos públicos. **É ilegal a acumulação dos cargos quando ambos estão submetidos ao regime de 40 horas semanais e um deles exige dedicação exclusiva.** (BRASIL, 2008) (grifo nosso)

Por esta perspectiva, o regime de dedicação exclusiva torna o exercício do cargo inerentemente incompatível com o desempenho de outra atividade remunerada, constituindo uma situação impeditiva da acumulação, mesmo que os cargos, em tese, sejam acumuláveis (OLIVEIRA, 2021, p. 1336).

4.2. Acumulação e o teto remuneratório constitucional

Inovando em relação ao tema, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu uma limitação mais rigorosa quanto ao teto remuneratório do servidor público. Nesse sentido, a literalidade da nova redação do art. 37, XI passou a determinar que o somatório das remunerações decorrentes da acumulação de dois vínculos públicos não poderia exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (MAZZUOLI E ALVES, 2013). O mesmo dispositivo foi alterado novamente pela EC nº 41/2003, mas manteve-se a referência aos rendimentos decorrentes da acumulação.

A submissão do somatório das remunerações oriundas da acumulação de vínculos públicos ao teto constitucional foi reforçada pelo próprio dispositivo que prevê os casos de acumulação, o art. 37, XVI, o qual será transcrito linhas à frente. A parte final do citado inciso, informa que deve ser observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

As distorções criadas pela interpretação literal da regra do teto constitucional já eram apontadas por Celso Antônio Bandeira de Mello. Segundo o insigne autor, “a norma do art. 37, XI, que se vem de examinar, não pode ser tomada ao pé da letra, porque, em tais termos, brigaria com outros dispositivos constitucionais. Daí a necessidade de harmonizá-los (MELLO, 2014).

Com efeito, a interpretação literal do teto constitucional entraria em conflito com regras trabalhistas contidas no art. 7º da CF estendidas aos servidores públicos pelo art. 39, §3º, tais como: décimo terceiro salário com base na remuneração integral, remuneração do trabalho noturno superior à do diurno e remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à do normal.

De igual modo, caso o teto constitucional constituísse obstáculo absolutamente intransponível, diversos servidores que acumulassem legalmente vínculos públicos teriam parte de sua remuneração perdida em favor do Estado, criando uma situação de enriquecimento sem causa para o ente.

Ao analisar a controvérsia, o Supremo Tribunal Federal consolidou tese no sentido de que o teto remuneratório do serviço público deve se aplicar a cada um dos vínculos separadamente. Tal entendimento se deu por ocasião do julgamento dos Recursos Extraordinários n. 602043 e n. 612975, nos quais foi reconhecida a repercussão geral sobre a matéria:

TEMAS 377 e 384:

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

4.3. Hipóteses de acumulação de cargos previstos da Constituição de 1988

De pronto, destaca-se que a acumulação vedada pela Constituição não se limita à assunção concomitante apenas de cargos públicos, mas inclui, também, funções e empregos públicos remunerados. Por esse motivo, a utilização de expressão mais abrangente como “acumulação de vínculos públicos” se amolda melhor às situações previstas. Assim, as expressões “acumulação de cargos públicos” e “acumulação de vínculos públicos” serão utilizadas ao longo do texto de forma intercambiável, representando tanto a acumulação de cargos, quanto de funções e empregos públicos remunerados.

Anote-se que, por outro lado, o desempenho de uma atividade pública concomitantemente com uma privada não se enquadra na vedação contida no dispositivo supracitado. Pode, entretanto, configurar irregularidade disciplinar, sendo enquadrada, como descumprimento de jornada de trabalho, inassiduidade habitual, exercício de atividade incompatível com o cargo ou função pública (BRASIL, 2022a).

Como visto, o art. 37, XVI prevê as seguintes exceções à proibição de acumular vínculos públicos: dois cargos de professor; um cargo de professor e outro de característica técnica ou científica e dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Ademais, a possibilidade de acumulação de magistrados e membros do Ministério Público com um cargo no magistério foi prevista nos dispositivos próprios atinentes a esses agentes públicos, respectivamente, art. 95, P.U., I e art. 128. §5º, II, d, ambos da CF).

Por fim, o art. 38 da Carta Magna previu a hipótese objeto de estudo deste trabalho: a possibilidade de o servidor público no exercício de mandato eletivo de vereador poder exercer a vereança juntamente com o cargo público que ocupa.

4.3.1. Acumulação de dois cargos de professor

A alínea a do inciso XVI do art. 37 prevê a primeira hipótese de exceção à proibição de acumular cargos públicos. Embora a hipótese de acumulação dos professores seja clara, há a necessidade de diferenciar esta carreira das demais relacionadas à educação.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei Federal nº 9.394/1996) em seu art. 61, I, professor é o profissional devidamente habilitado em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio (BRASIL, 1996). Assim, a figura do professor está intimamente vinculada ao exercício da docência, que é o ato ou a prática de ensinar, de ministrar aulas e de conduzir o processo de ensino dos alunos.

Quanto às atividades do magistério, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o magistério vai além do ensino em sala de aula, abrangendo a preparação de aulas, correção de provas, a coordenação, o assessoramento pedagógico e a direção de escolas, entre outras:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - **A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.** II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (ADI 3772, Relator(a): CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2008, DJe-059 DIVULG 26-03-2009 PUBLIC 27-03-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 EMENT VOL-02380-01 PP-00080 RTJ VOL-00208-03 PP-00961) (grifo nosso)

O referido jugado suscitou decisões discordantes em relação à profissão de pedagogo. O Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM), entendeu cabível a acumulação de dois cargos de pedagogo com esteio no art. 37, inciso XVI, "a", da Constituição, admitindo que o cargo de pedagogo se equipara ao de professor.

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. DOIS CARGOS DE PEDAGOGO. ART. 37, INCISO XVI, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EQUIPARAÇÃO AO CARGO DE PROFESSOR. JURISPRUDÊNCIA DAS COLENDAS CÂMARAS REUNIDAS DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DEVER DE UNIFORMIZAR A JURISPRUDÊNCIA E MANTÊ-LA ESTÁVEL. ISONOMIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONFIGURADO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. In casu, após a apresentação da documentação exigida para a posse em cargo público, a Impetrante foi informada pela Comissão de Concurso da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino do Amazonas que não poderia ser empossada, sob alegação de que o cargo de Pedagogo/Coordenador de Serviços de Orientação Pedagógica, não seria compatível, para fins de acumulação, com o mesmo cargo de Pedagogo/Coordenador de Serviços de Orientação Pedagógica. **2. Nada obstante, é consabido o pacífico entendimento das colendas Câmaras Reunidas do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas no sentido de que, para além da realização de funções de planejamento e organização de ações pedagógicas no âmbito de coordenação, observa-se que a atuação profissional do pedagogo também engloba a vivência docente, autorizando verdadeira equiparação ao cargo de professor.** (AMAZONAS, 2019) (grifo nosso)

Já o Tribunal de Justiça de Minas Gerais em face de caso concreto bastante similar entendeu que o cargo de pedagogo se enquadra como científico, o que lhe

permite a acumulação apenas com o cargo de professor, mas não com outro de pedagogo.

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO ADMINISTRATIVO - CUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS CIENTÍFICOS - INADMISSIBILIDADE. 1. A Constituição Federal, em seu art. 37, XVI, veda a cumulação remunerada de cargos públicos, exceto para dois cargos de professor, um de professor com outro técnico ou científico e dois cargos privativos de profissionais de saúde, desde que haja compatibilidade de horários. 2. O cargo de Pedagogo, por se qualificar como científico, somente pode ser cumulável com um de professor, não havendo a possibilidade de cumulação no serviço público de dois cargos de Pedagogo. 3. Recurso não provido.

Entende-se como acertada a decisão da Corte de Minas Gerais, tendo em vista que a carreira dos profissionais portadores do diploma de pedagogia é distinta da dos professores, conforme disposto no art. 61 da Lei de Diretrizes e Bases. O referido dispositivo, ao relacionar os profissionais da educação escolar básica, enquadra professores e pedagogos em carreiras separadas:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – **professores habilitados em nível médio ou superior** para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – **trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia**, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (BRASIL, 1996) (grifo nosso)

Em geral, as decisões que equiparam os profissionais da pedagogia aos professores se baseiam na catalogação de atividades típicas do magistério contida na ADI 3772, em especial, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico. Assim, como os pedagogos desempenham atividades similares haveria a equiparação.

Todavia, a mesma ADI dispõe que “As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira”, conforme transcrito anteriormente.

4.3.2. Acumulação de um cargo de professor com outro técnico ou científico

No que concerne à hipótese da alínea b, por não haver uma definição precisa quanto ao significado de “cargo técnico ou científico”, jurisprudência e doutrina desenvolveram e convergiram o entendimento sobre esses conceitos.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendido que técnico é o cargo que exige conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente de nível superior. Veja-se:

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. CARGO TÉCNICO. NÃO DEMONSTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO IMPROVIDO.

1. **O fato de o cargo ocupado exigir apenas nível médio de ensino, por si só, não exclui o caráter técnico da atividade**, pois o texto constitucional não exige formação superior para tal caracterização, o que redundaria em intollerada interpretação extensiva, **sendo imperiosa a comprovação de atribuições de natureza específica**, não verificada na espécie, consoante documento de fls. 13, o qual evidencia que as atividades desempenhadas pela recorrente eram meramente burocráticas.

2. A recorrente não faz jus à acumulação de cargos públicos pretendida, apesar de aprovada em concurso público para ambos e serem compatíveis os horários, em razão da falta do requisito da tecnicidade do cargo ocupado, não merecendo reforma o acórdão vergastado.

3. Precedentes.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança improvido. (BRASIL, 2006) (grifo nosso)

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PROFESSOR APOSENTADO E AGENTE EDUCACIONAL. IMPOSSIBILIDADE. CARGO TÉCNICO OU CIENTÍFICO. NÃOOCORRÊNCIA. RECURSO IMPROVIDO.

1. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria de servidores civis ou militares com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os acumuláveis na atividade, os cargos eletivos ou em comissão, segundo o art. 37, § 10, da Constituição Federal.

2. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que cargo técnico ou científico, para fins de acumulação com o de professor, nos termos do art. 37, XVII, da Lei Fundamental, **é aquele para cujo exercício sejam exigidos conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente de nível superior**.

3. Hipótese em que a impetrante, professora aposentada, pretende acumular seus proventos com a remuneração do cargo de Agente Educacional II Interação com o Educando do Quadro dos Servidores de Escola do Estado do Rio Grande do Sul, para o qual não se exige conhecimento técnico ou habilitação legal específica, mas tão-somente nível médio completo, nos

termos da Lei Estadual 11.672/2001. Suas atribuições são de inegável relevância, mas de natureza eminentemente burocrática, relacionadas ao apoio à atividade pedagógica.

4. Recurso ordinário improvido. (BRASIL, 2007) (grifo nosso)

Em sua obra sobre Processo Administrativo Disciplinar, Marcos Salles Teixeira expressa de forma mais precisa o alcance do conceito de cargo técnico e científico:

Faz-se necessário definir estas duas espécies de provimento, técnico e científico, em diferenciação das atividades meramente administrativas. Diz-se “técnico” o cargo, o emprego ou a função cuja investidura requeira do candidato conhecimentos e habilitação legal específica, não necessariamente de nível superior, para o exercício de determinada atividade profissional, a fim de assegurar o satisfatório desempenho de suas atribuições. E diz-se “científico” o cargo, o emprego ou a função cuja investidura requeira do candidato a qualificação em nível superior que legalmente o habilite a atuar na pesquisa em áreas específicas do conhecimento humano. A atribuição de natureza técnica ou científica a um cargo, emprego ou função depende fortemente das atividades concretas e cotidianas que necessariamente o agente tem de executar no desempenho daquele múnus público e, por consequência, também do rol de conhecimentos que dele se exige, pois indispensavelmente são aplicados no exercício das atribuições legais, diferentemente dos provimentos meramente administrativos para desempenho de atribuições generalistas, que não requerem do executor uma formação técnica ou acadêmica (TEIXEIRA, 2022).

Portanto doutrina e jurisprudência têm entendido que cargo técnico é aquele que exige do servidor conhecimentos e habilitação legal específica para o desempenho das atividades funcionais sem, necessariamente, exigir-se nível superior. Já científico é o cargo de nível superior que legalmente habilita seu ocupante a atuar na pesquisa em áreas específicas do conhecimento.

Atente-se, ainda, que o dístico “técnico” ou “científico” vincula-se às atribuições do cargo e não ao currículo, formação ou ao conhecimento adquirido pela pessoa. Assim, ainda que um servidor possua sólida formação e grande conhecimento, se o cargo que ocupa não requerer do seu ocupante tais conhecimentos, não será considerado técnico ou científico (TEIXEIRA, 2022).

Da mesma forma, o fato de o cargo exigir que seu ocupante tenha nível superior não resulta, necessariamente, na qualificação como técnico ou científico. Mais uma vez, o enquadramento se dá em razão das atribuições vinculadas ao cargo. Logo, caso um cargo de nível superior possua atribuições meramente burocráticas, repetitivas e de baixa complexidade, não se configurará sua natureza técnica ou científica (TEIXEIRA, 2022).

4.3.3. Acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas

Quanto à possibilidade de acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, cumpre informar que, em seu texto original, a Constituição previa apenas a acumulação de dois cargos privativos de médico. Com o advento da Emenda Constitucional nº 34, de 13 de dezembro de 2001, estendeu-se a possibilidade de acumulação para dois cargos e empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Com a inovação, diversas profissões da saúde tornaram-se cumuláveis entre si, o que inclui médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, psicólogos, dentistas, farmacêuticos entre outros. Mantido o requisito constitucional geral da compatibilidade de horários e específico para o dispositivo de que as profissões sejam regulamentadas. (COSTA, 2008, p. 12).

Carvalho Filho (2020, p.1208) destaca que a expressão “profissionais de saúde” utilizada no preceito constitucional abarca apenas os profissionais que exercem atividade técnica diretamente ligada ao serviço de saúde, o que não inclui servidores administrativos que atuem na área meio.

Ainda, em relação à exigência de regulamentação da profissão, o citado administrativista afirma que, para o enquadramento, se faz necessária a existência de lei disciplinando o exercício profissional e, como é frequente, instituindo a autarquia incumbida da fiscalização (2020, p. 1208).

4.3.4. Acumulação dos cargos de juiz e membro do Ministério Público com o magistério

As hipóteses de acumulação dos cargos de juiz e de membro do Ministério Público com o magistério foram previstas em dispositivos próprios atinentes a essas carreiras, quais sejam, respectivamente, art. 95, P.U., I e art. 128, §5º, II, “d”:

Art. 95. [...]

Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

Art. 128. [...]

§5º [...]

II – as seguintes vedações:

[...]

d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;

Assim, juízes e membros do Ministério Público têm garantido o direito de acumular seus respectivos cargos com o magistério.

Ainda com relação ao tema, houve certa polêmica quanto ao alcance das limitações impostas à carreira da magistratura fomentada, notadamente, por pequenas diferenças na redação dos dispositivos. Explica-se: enquanto a proibição de acúmulo dos juízes refere-se “outro cargo ou função” o dispositivo atinente aos membros do Ministério Público cita “outra função pública”.

A diferença de redação favoreceu, portanto, a criação do entendimento segundo o qual aos juízes só era possível acumular uma função de magistério, seja ela pública ou privada, enquanto os membros do Ministério Público poderiam acumular seu cargo com o magistério público, inexistindo restrição para o exercício do magistério particular (OLIVEIRA, 2021, p. 1273).

Tal entendimento havia sido encampado pelo Conselho da Justiça Federal, que, em sua Resolução nº 336/2003, vedou aos juízes a acumulação de mais de um vínculo no magistério, fosse ele público ou privado. Diante disso, o posicionamento foi revisto e, hodiernamente, a acumulação de cargos por magistrados encontra-se regulada pela Resolução nº 34/2007, do CNJ, onde não mais se encontra a restrição de exercer o magistério na iniciativa privada.

4.3.5. Acumulação de cargos pelos militares estaduais

Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 101/2019, a possibilidade de acumulação de cargos pelos militares era bastante estreita. A Emenda Constitucional nº 77, de 11 de fevereiro de 2014, deu nova redação aos incisos II e III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição, permitindo aos militares da União e dos Estados a ocupação de dois cargos privativos de profissionais de saúde, desde que observada a prevalência da atividade militar.

A partir da Emenda Constitucional nº 101/2019, foi acrescentado o §3º ao art. 42 da CF prevendo a aplicação do art. 37, inciso XVI, aos militares dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos territórios, com a prevalência da atividade militar. Veja-se:

Art. 42. [...]

§3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar.

Com a inovação constitucional, operou-se a cisão do regime constitucional da acumulabilidade dos militares. Isso porque os militares da União continuaram sendo regidos pelo art. 142, 3º da CF, ao passo que os militares estaduais, distritais e dos territórios passaram a ser regidos pelo art. 42, §3º (SANCHEZ e POLICENE, 2023).

Assim, aos militares das forças armadas é lícito acumular seu cargo apenas com mais outro cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde com profissões regulamentadas. Já aos militares das demais esferas de governo é lícito acumular a atividade militar com outro vínculo como professor, em cargo ou emprego técnico ou científico, ou ainda, como profissional a área de saúde com profissão regulamentada. Em todos os casos, mantém-se o requisito da compatibilidade de horários e a prevalência da atividade militar sobre as demais.

4.4. A questão da acumulação não remunerada

Em conformidade com a redação do art. 37, inciso XVI, da Constituição, é expressamente vedada a acumulação remunerada de cargos, não havendo disposição acerca da impossibilidade de acumulação não remunerada. Por isso, a matéria apresenta certa controvérsia na doutrina.

De acordo com o entendimento majoritário de autores como Hely Lopes Meirelles (2016, p 517), Maria Sylvia Zanella (2022, 1337) e Odete Medauar (2007, 277) ao utilizar-se da expressão “acumulação remunerada”, restringindo o direito de acumulação, não seria lícito ao intérprete da norma ampliar a vedação de modo a alcançar a acumulação não remunerada de cargos, empregos ou funções. Ademais, Carvalho Filho (2020, p. 951) afirma que a regra constitucional proibitiva não deve incidir nos casos em que a acumulação resulte no recebimento de vencimentos por apenas um dos vínculos.

Para os supracitados autores, a norma vedaria, por conseguinte, apenas o acúmulo de remunerações e não o acúmulo de atividades, sendo permitida a acumulação de cargos, desde que o servidor opte pela remuneração de apenas um dos cargos em exercício.

Registre-se inteligente defesa que Carvalho Filho (2020, p. 1214) faz da possibilidade de acumulação de vínculos quando em um deles o servidor se licencia sem vencimentos. O autor afirma que, diferentemente da Lei Federal nº 8.112/1990, a maioria dos estatutos dos servidores efetivos não contempla o instituto da recondução. Desse modo, a possibilidade de que o servidor possa se licenciar do cargo, ou que o empregado público possa suspender seu contrato de trabalho, e tomar posse ou ser contratado em uma nova carreira é uma forma de contornar a falta de previsão legal dos estatutos funcionais sem contrariar o texto expresso da Constituição.

Posicionando-se contrariamente à maioria dos seus pares, Marçal Justen Filho (2014, p. 669) estabelece que a admissão da junção de atividades não remuneradas não pode se dar de forma automática. Para o autor, portanto, as atividades não remuneradas são vedadas quando não houver compatibilidade hábil para desempenho satisfatório das atividades, bem como quando houver conflito de interesses.

O entendimento do STF e do TCU, vai no sentido de que a ausência de remuneração em um dos vínculos não descaracteriza a acumulação. Assim, a Suprema Corte já decidiu reiteradamente que a licença para tratar de interesses particulares não desvincula o servidor da Administração, sendo tal ato concedido apenas a juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, fato que impede a acumulação de cargos abstratamente inacumuláveis. Veja-se:

SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS DE ENFERMEIRO. ART. 17, §2º, DO ADCT/88. LICENÇA PARA TRATO DE INTERESSES PARTICULARES.

1 – O fato de o servidor encontrar-se licenciado para tratar de interesses particulares não descaracteriza o seu vínculo jurídico, já que a referida licença somente é concedida a critério da administração e pelo prazo fixado em lei, podendo, inclusive, ser interrompida, a qualquer tempo, no interesse do serviço ou a pedido do servidor. (STF- RE 180597, Relator: Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 18/11/1997, DJ 27-02-1998) (grifo nosso)

De igual modo, o TCU editou a súmula 24614, dispondo que:

“O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias.” (grifo nosso)

Com efeito, para a Suprema Corte e para a Corte de Contas Federal, o fundamento da vedação da acumulação se dá em relação ao vínculo jurídico estabelecido com a Administração Pública e não em relação à remuneração recebida.

5 A ACUMULAÇÃO DE UM CARGO PÚBLICO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO DE VEREADOR

A acumulação de cargos pelo servidor público investido no exercício de mandato eletivo de vereador é disciplinada pelo art. 38, inciso III, da Constituição de 1988 que estabelece:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

[...]

II – investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior.

O preceito constitucional permite concluir que, se o ocupante de um cargo público for eleito vereador, poderá acumular a remuneração de seu cargo com o subsídio de vereador, desde que haja compatibilidade de horário. A acumulação, portanto, se traduz na possibilidade de que, mediante a existência da compatibilidade de horário, o servidor possa exercer as atribuições do cargo público e, simultaneamente, as competências próprias de seu mandato eletivo (SPITZCOVSKY, 2019, p. 767).

Entretanto, verificada a incompatibilidade de horário, passa a incidir o regramento estampado no inciso II do art. 38. Nesse caso, o servidor ficará afastado do cargo público que ocupa para exercer unicamente a vereança, sendo-lhe facultado optar pela remuneração de um dos vínculos.

Vale anotar que, ao referir-se apenas a servidores públicos da Administração Direta, autárquica e fundacional, o caput do art. 38 pode sugerir que apenas servidores públicos titulares de cargos efetivos poderiam acumular seus cargos com o mandato de vereador. Contudo, os incisos II e III deixam claro que o regramento alcança cargos, empregos e funções públicas.

De igual modo, o não arrolamento de empresas públicas e sociedades de economia mista no caput do art. 38 não impede que empregados públicos dessas entidades acumulem seu vínculo celetista com o mandato eletivo municipal. Esse é o entendimento há muito sedimentado no âmbito do STF. Uma das primeiras

oportunidades em que o Egrégio Tribunal se manifestou sobre a matéria ocorreu em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 199-0 Pernambuco.

Na oportunidade, debruçando-se sobre a possibilidade de acumulação de cargo público com a vereança, o Tribunal afirmou que o referido direito se estende a empresas públicas e sociedades de economia mista, como se pode ver na ementa do julgado.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO: ART. 98, § 2º, I, VI, XII, XVII: CONCESSÃO DE VANTAGENS A SERVIDOR PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART. 99, IV E PARÁGRAFO ÚNICO: INVESTIDURA EM MANDATO ELETIVO. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO SIMULTÂNEO DA VERAÇÃO E DE FUNÇÃO PÚBLICA. EXTENSÃO AO VICE-PREFEITO E AO SUPLENTE DE VEREADOR.

1. [...]

2. Exercício funcional simultâneo com a edilidade ou o cargo de Vice-Prefeito. Garantia aos servidores públicos civis e aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta estadual. Extensão ao suplente de Vereador.

2.1. A Constituição Federal condiciona o exercício simultâneo do mandato de Vereador e das funções de agente público à compatibilidade de horários, que, não ocorrendo, impõe o seu afastamento do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração.

[...] (grifo no original)

Recentemente, o posicionamento foi reafirmado com relação às sociedades de economia mista em sede do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.391.866 Bahia da relatoria do Min. Luiz Fux.

EMENTA: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. **EMPREGADO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA ELEITO VEREADOR. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES. EXERCÍCIO DO CARGO ELETIVO E DO EMPREGO PÚBLICO. POSSIBILIDADE.** CONSONÂNCIA DA DECISÃO PROFERIDA PELO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 199. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.391.864. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS MAJORADOS AO MÁXIMO LEGAL EM DESFAVOR DA PARTE RECORRENTE, CASO AS INSTÂNCIAS DE ORIGEM OS TENHAM FIXADO, NOS TERMOS DO ARTIGO 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, OBSERVADOS OS LIMITES DOS §§ 2º E 3º. RECURSO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO, COM IMPOSIÇÃO DE MULTA DE 5% (CINCO POR CENTO) DO VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, NOS TERMOS DO ARTIGO 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, CASO SEJA UNÂNIME A VOTAÇÃO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (grifo nosso)

Há de se fazer uma diferenciação, todavia, no caso de cargos de provimento em comissão. Para o STF, não é possível acumular cargo em comissão em qualquer

ente ou entidade da administração indireta com o exercício do mandato de vereador, conforme se observa na ementa do Recurso Extraordinário 632.1814 Distrito Federal:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **ACUMULAÇÃO DE CARGO DE VEREADOR COM CARGO COMISSIONADO. IMPOSSIBILIDADE.** PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não é possível a acumulação válida de vencimentos de cargo em comissão em pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público municipal, estadual ou federal com vencimentos de cargo eletivo municipal. Precedentes (grifo nosso)

Na situação, a vedação se impõe, entre outros, como forma de evitar trocas escusas de influência e favores entre a autoridade que nomeia livremente o vereador e o próprio edil, resguardando, assim, a moralidade administrativa (RIO DE JANEIRO, 2021, p. 16-17).

Interessante questão versa sobre se a acumulação do cargo público com a vereança seria uma faculdade ou uma obrigação. Em outras palavras, caso um servidor público seja eleito vereador e, a princípio, haja compatibilidade de horário entre as atividades, ele é obrigado a acumular ou a acumulação é uma faculdade?

Para melhor deslindar a questão, transcreve-se novamente o art. 38 da CF abaixo:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, **ficará afastado** de seu cargo, emprego ou função;

II – investido no mandato de Prefeito, **será afastado** do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, **perceberá** as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior. (grifo nosso)

Embora a redação do inciso III do art. 38 da CF utilize o verbo “perceberá”, conjugado no mesmo tempo verbal dos verbos constantes nos incisos I e II e estes tenham clara conotação mandamental; a melhor interpretação do inciso III não parece ser a de que a Constituição ordena o acúmulo.

Primeiramente, ao afirmar que haverá a percepção simultânea da remuneração do cargo público com o subsídio do mandato eletivo, a CF não está afirmando expressamente que a acumulação é obrigatória, mas sim que, caso ela ocorra, o vereador-servidor terá direito a receber os estipêndios dos dois vínculos.

Assim, por essa interpretação, o caráter mandamental expresso pelo verbo não se destina ao acúmulo, mas sim ao direito de perceber a remuneração dos dois vínculos.

Além disso, a autonomia conferida ao membro do Legislativo Municipal e a importância da atividade política garante, por consectário, a seu titular o direito de exercer o mandato em sua inteireza. Desse modo, caso o edil julgue inoportuno dividir-se entre as atribuições do seu vínculo público e o exercício do mandato, deve o vínculo político ter preferência em relação ao laboral.

Vê-se, portanto, que o exercício do cargo público concomitantemente ao do mandato de vereador se subordina ao juízo de conveniência e oportunidade do seu titular, sendo, então, uma faculdade.

Por fim, vale observar que se tem entendido que o requisito da compatibilidade de horário do servidor investido no mandato de vereador é verificado por meio da não coincidência, mesmo que eventual, da jornada de trabalho como servidor com as sessões ordinárias da Câmara de Vereadores (FERREIRA, 1989, p. 483).

Feitos os delineamentos acerca da acumulação de um cargo público com o exercício do mandato de vereador, passa-se a descrever a situação-problema objeto deste trabalho.

6 DA ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS COM O EXERCÍCIO DO MANDATO DE VEREADOR

Conforme demonstrado anteriormente, a Constituição Federal prevê a possibilidade de determinadas categorias de servidores possuírem mais de um vínculo. O artigo 37, XVI, refere-se ao acúmulo de dois cargos de professor, um de professor com outro técnico ou científico, ou, ainda, de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Já o art. 95, P.U., I e o art. 128. §5º, II, d, preveem, respectivamente, a possibilidade de magistrados e membros do Ministério Público acumularem seus misteres com um cargo no magistério.

Por sua vez, a interpretação combinada dos artigos 37 e 38 da Constituição poderia resultar na possibilidade de que um servidor já ocupante de 2 cargos públicos acumuláveis com esteio no art. 37 possa, simultaneamente, exercer o mandato eletivo de vereador sem prejuízo da remuneração de quaisquer dos cargos que ocupa.

Ocorre que a redação dos dispositivos não deixa claro se tal combinação é possível, notadamente, pelo fato de que o tema da acumulação sempre gira em torno de dois cargos, empregos ou funções.

O tema é controverso e, muitas vezes, opõe os interesses de servidores e dos órgãos onde trabalham. Os servidores entendem que a Constituição permite o acúmulo. Já a Administração tende a interpretar a regra mais restritivamente, possivelmente, buscando reduzir o risco de que a eficiência do servidor seja reduzida em virtude da multiplicidade de vínculos (PERNAMBUCO, 2012).

A literatura sobre o tema é escassa. Na doutrina, a maioria dos autores se limita a delinear o art. 37, XVI, e repetir os termos do art. 38, III sem abordar especificamente a combinação desses dispositivos.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

o artigo 38, III, admite a possibilidade do servidor investido em mandato de Vereador continuar no exercício de seu cargo, emprego ou função, desde que haja compatibilidade de horários, hipótese em que perceberá as vantagens correspondentes a sua condição de servidor e de vereador (2022, p. 1.338)

José dos Santos Carvalho Filho discorre sobre a acumulação nos seguintes termos:

A restrição pode ser ainda menor quando o servidor passa a ocupar o cargo de Vereador. Aqui é necessário verificar, preliminarmente, a questão da compatibilidade de horários. Não havendo essa compatibilidade, aplicar-se-á a mesma regra que incide sobre o cargo de Prefeito. Mas se houver compatibilidade de horários, perceberá dupla remuneração: a de seu cargo administrativo e a do cargo de Vereador. (2020, p.1312)

Alexandre Mazza, ao elencar as hipóteses de acumulação constitucionalmente autorizadas, se limita a afirmar que:

As únicas hipóteses de acumulação constitucionalmente autorizadas são:

- a) a de dois cargos de professor (art. 37, XVI, a);
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico (art. 37, XVI, b);
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (art. 37, XVI, c), inclusive militares (Emenda Constitucional n. 77/2014);
- d) a de um cargo de vereador com outro cargo, emprego ou função pública (art. 38, III);**
- e) a de um cargo de magistrado com outro no magistério (art. 95, parágrafo único, I); (2023, p. 874)

Entre os constitucionalistas, Uadi Lammêgo Bulos afirma que o inciso III do art. 38 admite a cumulatividade de remunerações para o servidor investido no mandato de vereador, observando que a Constituição se preocupa, tão somente, com a compatibilidade de horários (2012, p. 735).

José Afonso da Silva, por seu turno, destaca a impossibilidade de que normas infraconstitucionais possam criar obstáculos ou outros requisitos além daqueles exigidos constitucionalmente para o exercício da vereança em acúmulo com outro cargo público.

O regime do servidor público federal, estadual ou municipal, da Administração direta ou indireta, *investido no mandato de Vereador*, subordina-se, como visto, ao disposto no art. 38 da Constituição Federal, de sorte que, nesse aspecto, as vedações de Constituições estaduais, leis orgânicas municipais e leis ordinárias incompatíveis com aqueles dispositivos não têm validade, pois agora inverteram-se as regras do problema, adotando o princípio da compatibilidade entre o exercício de cargo, emprego ou função cumulativo de vereança. Só ocorrerá a incompatibilidade quando houver a incompatibilidade de horário (Silva, 2004, p. 63).

Carlos Bastide Horbach, em sede de comentário ao art. 38, afirma que

no caso do exercício do mandato de vereador, o constituinte atentou-se para aspectos peculiares da vida parlamentar de muitos municípios brasileiros, quais sejam, a baixa remuneração dos vereadores e a frequência reduzida das sessões de muitas das Câmaras Municipais. Assim, estabeleceu, no inciso III do art. 38 da CF, ser possível, no caso de servidores investidos no mandato de vereador, acumular as funções e o subsídio da vereança com o desempenho e a remuneração do cargo por ele ocupado, desde que haja compatibilidade de horário. E não existindo essa compatibilidade, permitiu,

remetendo ao inciso II, a opção pela remuneração do cargo quando do afastamento para o exercício do mandato (2013, p. 932).

6.1. Posicionamentos em contrário

Em um primeiro momento, diversos Tribunais de Contas Estaduais e outros órgãos consolidaram o entendimento de que o servidor em acumulação, ao tomar posse como vereador, passaria a acumular três vínculos, desrespeitando a Constituição.

Nesse diapasão, consultado sobre a possibilidade de um médico ocupante de dois cargos efetivos eleito vereador acumular tais vínculos com o exercício do mandato político, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) posicionou-se pela impossibilidade, ainda que houvesse compatibilidade de horários. O relator da consulta, Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, argumentou que da leitura dos artigos 37, inciso XVI, e 38, inciso III, era possível inferir que, salvo as hipóteses expressamente elencadas pela Constituição, a regra era a da proibição de acumular, a qual alcançava cargos, empregos e funções, inclusive, na Administração municipal. Concluiu, por fim, que o art. 38, inciso III, só autorizava o acúmulo do mandato de vereador com mais um cargo, emprego ou função na Administração (PERNAMBUCO, 2014, p. 3).

Posicionamento análogo foi exposto pelos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais na Consulta nº 796.542 e do Paraná, por meio do Acórdão 92/2007 – Pleno (MINAS GERAIS, 2009; PARANÁ, 2007).

Ainda, em balizado trabalho, a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais exarou o Parecer nº 15.221, no ano de 2012, concluindo pela impossibilidade de que um professor titular de dois cargos no magistério e com compatibilidade de horários, pudesse acumular seus vínculos laborais com o mandato de vereador para o qual foi eleito (MINAS GERAIS, 2012).

Em suma, a Advocacia-Geral do Estado argumentou que existe uma regra geral da inacumulabilidade de cargos, empregos e funções na Administração Pública. Essa regra, então, afasta a hipótese de acumulação tríplice, principalmente, porque a admissão de tal hipótese resultaria em interpretação ampliativa da regra de exceção prevista no art. 38 da Constituição (MINAS GERAIS, 2012).

O Parecer também se refere à compatibilidade de carga horária segundo uma perspectiva dos limites físicos humanos, argumentando que, mesmo considerando uma carga horária mínima de 20 horas semanais em cada vínculo com o magistério, haveria comprometimento da eficiência do servidor (MINAS GERAIS, 2012).

6.2. Análise dos aspectos relevantes para a acumulação de cargos

Com o fim de discutir a situação-problema sob uma perspectiva mais aprofundada, discute-se, a seguir, a relação entre a regra geral de proibição da acumulação de cargos, empregos e funções em contraste com a exceção prevista para os vereadores; a aparente confusão entre cargos públicos e cargos eletivos; o conteúdo do art. 38, inciso III, e, por fim, a natureza não laboral e transitória do mandato eletivo.

6.2.1. Da distinção entre cargo público e cargo eletivo e do alcance do art. 37, inciso XVI, da CF

A maioria dos argumentos contra a possibilidade de acumulação de dois vínculos com a vereança se baseia no desrespeito ao limite de acumulação previsto no art. 37, inciso XVI, da CF. Contudo, esse posicionamento denota a existência de certa confusão entre os conceitos de cargo público e cargo eletivo.

De acordo com Maria Helena Diniz, “cargo eletivo é aquele ocupado por titular escolhido direta ou indiretamente pelo eleitorado para exercer funções político-constitucionais” (Brasil, 2021).

Portanto, o cargo eletivo é aquele ocupado pelo agente político eleito, ainda que indiretamente. Esta definição contrasta com a definição de cargo público já analisada no capítulo 3 desta monografia, demonstrando que o cargo eletivo possui natureza e definição distintas do cargo público em sentido estrito referido no art. 37, inciso II, da Constituição, veja-se:

Art. 37. [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público **depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos**, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração [...]

Desse modo, ainda que se possa falar de cargo público em sentido mais abrangente, como local, ou unidade ocupada por um agente público, não é esse o

alcance emprestado pela Carta Magna ao termo. O sentido de cargo é mais estreito: inclui apenas as unidades ocupadas pelo servidor estatutário.

Essa distinção impacta o alcance do art. 37, inciso XVI, na medida em que ele normatiza a acumulação de cargos, empregos e funções dos servidores públicos em geral (ou seja, é uma regra geral), estabelecendo, como regra, a proibição de acumular e excepcionando os casos já comentados ao longo deste trabalho de graduação.

Já o art. 38, notadamente seu inciso III, cria uma regra específica e autônoma em relação ao art. 37, XVI, para regular a situação daqueles que, eleitos vereadores, ocupam cargo, emprego ou função na Administração pública. Essa é, portanto, uma regra específica e de exceção (HORBACH, 2013, p. 931).

A excepcionalidade do art. 38, inciso III, da CF, também já foi afirmada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 140.269, conforme segue:

I – “Vice-Prefeito, que é titular de emprego remunerado em empresa pública. Não pode o Vice-Prefeito acumular a remuneração decorrente de emprego em empresa pública estadual com a representação estabelecida para o exercício do mandato eletivo (CF, art. 29, V). Constituição, art. 38. **O que a Constituição excepcionou, no art. 38, III, no âmbito municipal, foi apenas a situação do vereador**, ao possibilitar-lhe, se servidor público, no exercício do mandato, perceber as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, quando houver compatibilidade de horários; se não se comprovar a compatibilidade de horários, será aplicada a norma relativa ao Prefeito (CF, art. 38, II).” (RE 140.269, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 1º- 10-2006, Segunda Turma, DJ de 9-5-1997.) (grifo nosso)

Diante disso, os professores João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquiria Batista dos Santos, discutindo acerca da acumulação do mandato de vereador por servidores públicos, afirmam que “aplicar o art. 37, XVI, que é regra geral, para afastar uma especificidade trazida pela Constituição, que é a possibilidade do Vereador exercer sua atividade política na sua plenitude, é trair os objetivos dos constituintes” (2014, p. 20).

Logo, ao se considerar que a regra insculpida no art. 38, inciso III, é excepcional, conclui-se que os ocupantes do cargo de vereador possuem regramento jurídico próprio no que concerne à acumulação de sua função política com outros vínculos públicos de natureza laboral que eventualmente possuam.

Pode-se observar esse fenômeno no caso de um servidor administrativo ocupante de cargo que não tenha natureza técnica nem científica. Tal servidor não pode não acumular seu cargo com qualquer outro com base no art. 37, inciso XVI, da CF, no entanto, poderá acumular com o mandato de vereador, caso haja compatibilidade de horários.

Esse exemplo, demonstra que a acumulação da vereança com outro(s) vínculo(s) público(s) é autônoma e não se submete às limitações impostas pelo art. 37, inciso XVI.

Há, contudo, que se delimitar bem o alcance da afirmação anterior. Não se está a afirmar que o cidadão eleito vereador passa a se submeter a um regramento inteiramente novo no âmbito do qual possa, além do cargo de edil, acumular tantos cargos, empregos ou funções quantos quiser. Está-se a afirmar que a acumulação de cargos, empregos ou funções devem respeitar o art. 37, inciso XVI, da Constituição, sendo, portanto, em número máximo de dois vínculos dessa natureza.

De igual modo, deve o art. 38, inciso III, ser observado em seus exatos termos, isto é, caso o eleito seja servidor público – não importando se com um ou dois vínculos-, a acumulação só pode ocorrer se houver compatibilidade de horários.

Como corolário, sustenta-se que o art. 38, inciso III, não determina que o servidor público investido no mandato de vereador só pode ostentar um único vínculo como servidor além do mandato. Entretanto, essa temática será melhor discutida linhas à frente.

Por ora, cumpre repisar os limites de alcance da regra geral de acumulação de vínculos públicos estampada no art. 37, inciso XVI, a partir da construção elaborada até este ponto.

O limite de dois vínculos estampado no art. 37, inciso XVI, deve se circunscrever aos cargos, empregos ou funções que o servidor possua sem nesse cálculo incluir o vínculo de natureza política. Isso porque, entre outros fatores, os vereadores ocupam cargos eletivos, que são distintos dos cargos públicos ocupados pelos servidores públicos em geral (MINAS GERAIS, 2017, p. 4).

Assim, levando em conta a natureza singular dos cargos eletivos, conforme já assentado, reforça-se a tese da não incidência do art. 37, inciso XVI, a esses cargos. Em outras palavras, como o cargo político não é espécie do gênero cargo público alcançado pelo art. 37, inciso XVI; o número de vínculos acumuláveis previsto neste dispositivo não deve contabilizar o cargo eletivo de vereador. Entendimento similar a esse foi emitido pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais por meio do Parecer nº 15.842, o qual reformou a posição até então vigente pela impossibilidade de acumulação tríplice.

Logo, se, a título de exemplo, um professor que ensina em duas escolas públicas tomar posse como vereador, continuará acumulando apenas dois cargos públicos para fins do art. 37, inciso XVI, da CF, uma vez que este não dispõe acerca de cargos eletivos, mas apenas dos cargos, empregos e funções típicos dos servidores públicos.

Vale anotar, a título de reforço, que o entendimento em sentido contrário resulta em situações de difícil resolução e gravosas ao exercício da democracia na esfera municipal. Isso porque, caso se entenda que o servidor ocupante de dois cargos públicos acumuláveis não pode exercer o mandato de vereador porque estaria configurando-se uma situação de tríplice acúmulo, seria necessário que o servidor pedisse exoneração de um dos cargos para assumir o cargo eletivo (MINAS GERAIS, 2012, p. 13).

Em tal contexto, ao tratar o cargo eletivo da mesma forma que o cargo público, o mero afastamento do servidor de um dos seus cargos sem remuneração para exercer a vereança não equaciona o problema da tripla acumulação. Isso se dá porque o pedido de licença sem remuneração não desconfigura o vínculo do servidor afastado com o ente para o qual trabalha.

Para efeito de comparação, tome-se um segundo exemplo: o caso de um servidor ocupante de determinado cargo público que tenha sido aprovado em concurso para outro cargo com aquele inacumulável. Nessa situação, o mero pedido de licença sem remuneração do cargo que ocupa não tem o condão de descaracterizar a acumulação de cargos públicos, pois, conquanto esteja licenciado, mantém-se juridicamente vinculado a seu órgão ou entidade. Nesse sentido, já se

manifestaram o STF em duas oportunidades e o Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula nº 246, transcritos abaixo.

RE 180597:

SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS DE ENFERMEIRO. ART. 17, § 2º, DO ADCT/88. LICENÇA PARA TRATO DE INTERESSES PARTICULARES. 1 – **O fato de o servidor encontrar-se licenciado para tratar de interesses particulares não descaracteriza o seu vínculo jurídico, já que a referida licença somente é concedida a critério da administração e pelo prazo fixado em lei, podendo, inclusive, ser interrompida, a qualquer tempo, no interesse do serviço ou a pedido do servidor.** 2 – A Corte de origem limitou-se a interpretar a norma constitucional de natureza transitória, fazendo-o de forma razoável, sem ampliar direito que a Carta concedeu, excepcionalmente, aos profissionais de saúde que estivessem em situação de acumulação à época de sua promulgação. Vale dizer, a norma especial contempla a acumulação e afasta a incidência da regra geral que manteve vedada a acumulação remunerada de cargos, funções ou empregos tanto na administração direta, como na administração indireta ou fundacional (incs. XVI e XVII do art. 37). 3 – Recurso extraordinário não conhecido. (STF- RE 180597, Relator: Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 18/11/1997, DJ 27-02-1998) (grifo nosso)

RE 300220:

SERVIDOR PÚBLICO. PROFISSIONAL DE SAÚDE. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. ART. 17, § 2º, DO ADCT. **O fato de o servidor se encontrar licenciado para tratar de interesses particulares não descaracteriza o seu vínculo jurídico**, sendo lícita, portanto, a acumulação de dois cargos públicos, a par do art. 17, § 2º, do ADCT, que concedeu excepcionalmente esse direito aos profissionais de saúde que estavam em situação de acumulação à época da promulgação da Carta de 1988. Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (STF- RE 300220, Relatora: Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, julgado em 26/02/2002, DJ 22-03-2002) (grifo nosso)

Súmula nº 246 – TCU:

O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias.

Desse modo, aplicando o mesmo raciocínio ao caso do servidor ocupante de dois cargos acumuláveis que tenha sido eleito vereador, é possível concluir que o pedido de licença de um dos cargos, ou mesmo de ambos, não alterará a situação de acumulação proibida.

Tal conclusão contrasta com o propósito pretendido pelo Constituinte ao permitir que servidores públicos acumulassem seu cargo, emprego ou função com o mandato de vereador, conforme se depreende do pronunciamento do constituinte Darcy Pozza, responsável pela proposição da referida regra:

A minha emenda visa substituir o texto do Relator, em que pese o mérito e o bom trabalho fica um pouco distante ao atender os funcionários públicos civis, detentores de mandato eletivo. Nossa emenda quer alterar principalmente o inciso II do art. 48, onde diz: “investido no mandato de Prefeito ou de Vereador, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração”. É claro, Srs. Constituintes, que não havendo incompatibilidade de horário, poderá haver a opção pela remuneração e, principalmente, o Vereador poderá perceber seus subsídios. De certa forma, no inciso II está colocada uma incoerência. Se afastarmos o funcionário, que é o Vereador, do seu cargo público, como temos mais de 80% de municípios pequenos, onde as Câmaras Municipais só se reúnem uma vez por semana e à noite, ou duas vezes ao mês, um funcionário graduado, como por exemplo, o médico sanitário de um posto de saúde, ficaria afastado do seu cargo, percebendo a remuneração de funcionário e implicaria, além disso, num ônus para o erário público, que teria que substituir esse funcionário. (QUEIROZ e SANTOS, 2014, p. 4)

6.2.2. Da inexistência de limitação de vínculos no art. 38, inciso III

Ademais, diferentemente, do dispositivo relativo à acumulação dos servidores públicos em geral, no qual a Constituição é expressa quanto ao limite de dois vínculos, o preceito referente aos vereadores foi redigido de modo mais genérico, permitindo a interpretação de que a acumulação ali prevista comporta mais de um cargo, emprego ou função.

Assim, ao passo que o art. 37, inciso XVI é claro ao referir-se a dois cargos ou a um cargo de um tipo mais um cargo de outro tipo, o art. 38, inciso III, determina apenas que servidor eleito “perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo”.

A despeito de o dispositivo ter sido redigido com os substantivos “cargo”, “emprego” e “função” no singular, a conclusão de que, com isso, ter-se-ia a intenção de referir-se a apenas um vínculo é demasiadamente simplista. Prova disso, é que o mesmo artigo 38, inciso II, utiliza construção idêntica, “cargo, emprego ou função”, para referir-se, de maneira indubitável, a um ou dois vínculos acumulados. Desse modo, ao determinar que o prefeito eleito “será afastado do cargo, emprego ou função...”, a Constituição certamente está referindo-se a tantos vínculos públicos quantos tiver o servidor eleito prefeito.

6.3. Mudança de posicionamento

Adotando novo e mais balizado posicionamento, diversas Cortes de Contas, Procuradorias e mesmo a justiça passaram a entender pela possibilidade da

acumulação de dois cargos, empregos ou funções em paralelo com o desempenho do mandato de vereador.

É o caso do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que, por meio da Consulta Processo nº 862.810, respondeu afirmativamente à possibilidade da acumulação tripla:

CONSULTA – SERVIDOR PÚBLICO – PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÕES E SUBSÍDIO – EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO DE VEREADOR COM DOIS CARGOS PÚBLICOS ACUMULÁVEIS – NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS – LICENCIAMENTO DE UM DOS CARGOS, SEM REMUNERAÇÃO – POSSIBILIDADE – OBSERVÂNCIA DO LIMITE PREVISTO NO XI DO ART. 37 DA CR/88 – ACUMULAÇÃO DE CARGO DE VEREADOR COM CARGO EM COMISSÃO (ACEITAÇÃO, APÓS ELEIÇÃO) – IMPOSSIBILIDADE – INTELIGÊNCIA DO ART. 54, I, “B”, E II, “B”, C/C ART. 29, IX – ACUMULAÇÃO DE CARGO COMMISSIONADO COM MANDATO ELETIVO – VEDAÇÃO – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA – PRECEDENTES.

a) É permitido ao servidor público ocupante de um ou dois cargos públicos acumuláveis na forma do art. 37, inciso XVI, eleito para o mandato político de vereador, acumular os três estipêndios – as remunerações dos cargos ocupados e o subsídio de vereador – quando, para o desempenho da função eletiva, puder continuar a exercer as atribuições dos dois cargos públicos, em razão da comprovada compatibilidade de horário. (MINAS GERAIS, 2013)

Posteriormente, a Advocacia-Geral de Minas Gerais perfilou-se ao entendimento da Corte de Contas Estadual por meio do Parecer nº 15.842:

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE DOIS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO COM MANDATO DE VEREADOR. POSSIBILIDADE.

A interpretação conjunta do disposto no artigo 37, inciso XVI, e no artigo 38, inciso III, da CR/88, orientada pelo princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, permite concluir que as regras atinentes à inacumulabilidade não se aplicam ao servidor investido em mandato eletivo. Diante disso, admite-se a acumulação remunerada de dois cargos de provimento efetivo (acumuláveis entre si, na forma do artigo 37, inciso XVI, da CR/88) e mandato eletivo de vereador, observada a compatibilidade de horários, situação em que se torna desnecessário o licenciamento sem remuneração em um dos cargos de provimento efetivo. Revisão do entendimento adotado nos Pareces AGE nº 15.221, de 26 de novembro de 2012, e 15.627, de 14 de março de 2016. (MINAS GERAIS, 2017)

Também, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco passou a entender pela possibilidade do exercício simultâneo de dois cargos públicos acumuláveis com o exercício do mandato de vereador. O Acórdão 1947/2022, relatado pelo Conselheiro Substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida, além de destacar a possibilidade de acumulação, já reflete a nova orientação do Supremo Tribunal Federal quanto ao modo de aplicação do teto remuneratório constitucional do serviço público nos casos de acumulação:

CARGO PÚBLICO. DOIS CARGOS ACUMULÁVEIS. MANDATO ELETIVO. REMUNERAÇÃO DE CARGO EFETIVO. SUBSÍDIO DE VEREADOR.

1. É permitido o exercício simultâneo de dois cargos efetivos de servidor público, acumuláveis na atividade, com o exercício do mandato eletivo de vereador, observada a compatibilidade de horários. Segundo a atual orientação do STF e do TCU, nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

6.4.A importância da demonstração da compatibilidade de horários

Como decorrência da possibilidade de acumulação tripla, ganha relevo a efetiva demonstração da compatibilidade de horários entre todas as atividades desenvolvidas.

Assim, posto que não se possam criar restrições além daquelas previstas constitucionalmente, em casos extremos, faz-se necessário recorrer ao Princípio da Razoabilidade de modo a criar condições de se verificar se as acumulações são materialmente possíveis (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1207). Similarmente, os tribunais superiores têm entendido que a compatibilidade de horários é casuística e deve ser aferida em cada situação concreta (BRASIL, 2021).

Logo, de modo contrário à vereança em pequenos municípios, onde, muitas vezes, o legislativo local se reúne de duas a quatro vezes por mês, em grandes municípios, como Recife ou São Paulo, o exercício parlamentar se mostra mais desafiador. Nesses locais, frequentemente, há uma atividade legislativa mais intensa, existem comissões temáticas e o Poder Executivo é maior e mais ativo. Assim, as peculiaridades da atividade parlamentar local devem ser levadas em consideração na aferição da compatibilidade de horários.

7 CONCLUSÃO

Ante o exposto, foi possível explorar de forma abrangente a questão da acumulação de cargos, empregos ou funções, especialmente no contexto da possibilidade de acumulação de dois desses vínculos juntamente com o exercício do mandato de vereador.

A investigação revelou que, embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça a vedação à acumulação como regra geral, ela também prevê exceções que refletem a necessidade de flexibilização para determinadas categorias profissionais, como professores e profissionais técnico-científicos e da saúde.

O estudo demonstrou que a questão da tripla acumulação ainda é tema de incertezas e de algumas controvérsias. Assim, apesar das limitações inicialmente impostas pela interpretação tradicional dos artigos 37, inciso XVI, e 38, inciso III, da Constituição, foi possível observar uma evolução interpretativa desses dispositivos no sentido harmonizá-los.

Desse modo, maximizando a efetividade das normas constitucionais, demonstrou-se haver possibilidade de acumulação tripla partindo da distinção entre cargos públicos e cargos eletivos e analisando o reflexo que tal distinção tem no alcance da vedação à acumulação estampada no art. 37, inciso XVI, da Constituição.

A relevância deste tema se reflete no tamanho das categorias profissionais alcançadas pela acumulação. A resolução dessas incertezas traz maior segurança jurídica para os servidores públicos que decidam dedicar-se à atividade política. Também, fortalece a democracia municipal, na medida em que contribui para a participação de servidores em acumulação no exercício da vereança sem comprometer seu vínculo profissional após o mandato.

Por fim, a possibilidade de acumulação de três vínculos aumenta a necessidade de se criarem critérios objetivos para aferir com segurança a compatibilidade de horários entre todos os vínculos. Há de se considerar, também, as peculiaridades da vereança, que podem incluir atividades fora do horário das reuniões da Câmara e representam um desafio para a aferição da compatibilidade de horários. Essas são, portanto, questões que merecem um maior aprofundamento e que podem ser tema de outros estudos acadêmicos.

REFERÊNCIAS

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 10. ed. Salvador: JusPODIVUM, 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 8.112/1990, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 237, p. 1-12, 12 dez. 1990.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer GQ nº 145 de 30 de março de 1998**. Publicado no diário Oficial da União em 01 de abril de 1998. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/04/1998&jornal=1&pagina=7&totalArquivos=132>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 228977/SP**. Relator: Min. Néri da Silveira. D.J. 12/04/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&class e=RE&numero=228977#>. Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 12352/DF** da Sexta Turma, Rel.: Min. Paulo Medina, Rel. p/ Acórdão: Hélio Quaglia Barbosa, Brasília, DF, 30 de maio de 2006. DJ, 23 out. 2006, p. 356.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 20.033/DF**. Rel.: Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília, DF, 15 de fevereiro de 2007. DJ, 12 mar. 2007. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&>

sequencial=2920336&num_registro=200500781822&data=20070312&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26085/DF**. Relatora: MIN. Cármen Lúcia. DJe. Nº 107. Divulgação 12/06/2008. Publicação 13/06/2008. Ementário nº 232302. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33824/16/STF_MS_26085.pdf. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 22.835/AM**. Rel.: Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2007. DJ, 19 mai. 2008. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2920336&num_registro=200500781822&data=20070312&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Eleições 2020: 58.208 vagas de vereadores estarão em disputa, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/eleicoes-2020-58-208-vagas-de-vereadores-estarao-em-disputa-neste-domingo-15>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=208862703752119>. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1937219 /PE**. Relator: Min. Sérgio Kukina. DJe 20/05/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=RECURSO+ESPECIAL+N+1937219+-+PE&b=DTXT&p=true&tp=T>. Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Nota Técnica 3.277/2022/CGUNE/CRG: **Acumulação de Cargos Público**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2022a.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Léo Ferreira; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 22. Ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 1.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988**. 1. ed. Campinas: Julex, 1989. v. 1.

FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade; SILVA, Marina Corrêa da. A influência do parecer GQ n. 145/98 da AGU nas acumulações de cargos públicos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, 02 dezembro 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/118956>. Acesso em: 05 mar. 2024.

HORBACH, Carlos Bastide. Art. 38 in: MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coordenadores). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MAZZUOLI, Valerio; ALVES, Waldir. **Acumulação de Cargos Públicos: uma questão de aplicação da Constituição**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. **Parecer nº 15.221**. Belo Horizonte, 26 nov. 2012. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2012/07/parecer-15.221.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. **Parecer nº 15.842**. Belo Horizonte: Advocacia-Geral do Estado, 2017. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/parecer-15.842.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 796.542**. Relator: Conselheiro Licurgo Mourão. 05 de agosto de 2009. Disponível: <https://mapjuris.tce.mg.gov.br/Excerto/ExportPdf/796542>. Acesso em: 29 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 862.810**. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. 24 de abril de 2013. Disponível: <https://mapjuris.tce.mg.gov.br/Excerto/ExportPdf/862810>. Acesso em: 31 ago. 2024.

NELSON, Rocco Antônio Rangel Rosso; NELSON, Isabel Cristina Amaral de Sousa Rosso. **Previsão Constitucional de Acumulação de Cargos de Professor**. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, Janeiro 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Parecer Normativo TC Nº 00005/14**. Plenário. Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo. Sessão de 20 de agosto de 2014. Disponível em: <https://publicacao.tce.pb.gov.br/f4d6b9871bb25e0d004e27c861f05375>. Acesso em: 22 ago. 2024

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Orientações sobre acumulações de cargos públicos**. 3.ed. João Pessoa: TCE-PB, 2017.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Primeira Câmara). **Auditoria Especial, Processo TC nº1107531-4**. Relator: Conselheiro Marcos Loreto. 19 de abril de 2012. Disponível em: <https://sistemas.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/PesquisaJurisprudencia!baixarArquivo.action?documento.id=1061965>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Plenário). **Consulta, Processo nº 1400163-9**. Relator: Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior. 31 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://sistemas.tcepe.tc.br/internet/DiarioOficial!download.action?abrirJanela=true&data=04/02/2014>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Plenário). **Consulta, Processo nº 84674/00**. Relator: Conselheiro Heinz Georg Herwig. 1 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2007/2/pdf/00033042.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Vereadores e a Acumulação de Cargos, Empregos e Funções. **Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado**. São Gotardo, Ano 1, n. 1, p. 7-25, jun. 2014.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O Servidor Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça. **Nota Técnica CAO Cidadania Nº 07/2021** Acumulação de Cargos Públicos. Rio de Janeiro, ago. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2007466/Nota+t%C3%A9cnica+07.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SANCHEZ, Diego Moscoso; POLICENE, Weslei Rafael. **A acumulação de cargos públicos no âmbito da polícia militar do paraná: uma possibilidade de leitura à luz da emenda constitucional nº 101 de 2019**. RECIMA21 - Revista Científica

Multidisciplinar - ISSN 2675-6218, [S. l.], v. 4, n. 3, p. e432903, 2023. DOI: 10.47820/recima21.v4i3.2903. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/2903>. Acesso em: 4 set. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Manual do Vereador**. 5^a ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

SPITZCOVSKY, **Celso**. **Direito administrativo esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Rio de Janeiro, 2022.